



TITLE:

首相権限と憲法(Abstract_要旨)

AUTHOR(S):

上田, 健介

CITATION:

上田, 健介. 首相権限と憲法. 京都大学, 2015, 博士(法学)

ISSUE DATE:

2015-03-23

URL:

<https://doi.org/10.14989/doctor.r12908>

RIGHT:

学位規則第9条第2項により要約公開

(続紙 1)

京都大学	博士（法学）	氏名	上田 健介
論文題目	首相権限と憲法		
(論文内容の要旨)			
<p>本論文は、議院内閣制における内閣の在り方について、とりわけ首相の地位及び権限に着目して、比較法的な観点から考察を行うものである。</p> <p>第1編では、まず首相の地位と権限について、議院内閣制の母国であるイギリス（第1章）、及び我が国の公法学に強い影響を及ぼしてきたドイツ（第2章）について考察し、①政府の組織に関する地位と権限、②政府の運営に関する権限、③中央省庁に対する権限に分節して検討した上で、④権限と密接に関連する責任の観念について分析を行う。その概要は以下の通りである。</p> <p>第一に、内閣の組織編制に関して、イギリスの首相やドイツの宰相は、他の大臣の任免権を有し、その地位は内閣の存立の基礎となっており、国民、議会から行政各部へと続く民主的正統性の連鎖の中で「扇の要」としての地位を占める、と分析する。</p> <p>第二に、内閣の運営に関して、イギリスの首相は広範かつ強力な閣議主宰権及び内閣の委員会を編制する権限等を有し、内閣官房と首相府が機能的に分業して首相を補佐していることを明らかにする。また、ドイツの宰相も、基本方針決定権、政府執務指揮権、及びこれらに由来する広範な総合調整権を有し、宰相府をはじめとする相当な規模の補佐機構を抱えていることを示す。</p> <p>第三に、各省に対する権限について、首相・宰相は、行政組織編制権を実質的に有するとする。また、人事権について、イギリスでは、首相が事務次官及び局長級の上級公務員の任命同意権を有し、ドイツでは、宰相の権限は政務次官の任免のみであるが、政治的官吏のみならず課長級の職員にまで内閣の関与が及ぶことを明らかにする。</p> <p>第四に、責任の観念について、イギリスでは連帯責任の原則が妥当するが、その根幹は、内閣の存続に議会の信任を必要とする「信任原則」であり、閣議の全員一致制は連帯責任の射程に含まれず、むしろ、首相の責任において内閣が一体として活動するよう配慮すべきであるとの認識が共有されている。このような連帯責任の理解に基づいて、各種の授権的習律が形成され、首相が内閣を主導することが可能となっている、と分析する。</p> <p>他方、ドイツにおける宰相及び大臣等の責任は、宰相原理、所管原理及び合議体原理という組織原理により構成されている。このうち所管原理は、各大臣の職務権限の行使に一定の自律性を認めているが、宰相は、基本方針決定権、執務指揮権及び組織編制権等を行行使することによって、内閣の活動の一体性を確保する役割を果たしてい</p>			

る。なお、合議体原理にも、宰相の基本方針決定権等を制限する規範的意味は認められず、議会に対する責任についても、大臣は説明責任（Verantwortung）を負うのみであり、信任（Vertrauen）は専ら宰相に対して付与されるものである、とされる。

このような比較法的な検討を踏まえて、日本の内閣総理大臣の地位と権限について詳細な考察を行う（第3章）。日本でも、内閣の組織編制に関しては、内閣総理大臣が大臣の任免権を有し、またその存在が内閣の存立の基礎となっている。しかし、内閣の運営においては、閣議主宰権の重要性が十分に認識されず、閣議の全員一致制が妥当してきた。また、行政各部との関係でも、内閣総理大臣は組織編制権や人事権を有さず、内閣総理大臣が閣議に基づくことなく単独で指揮監督権を行使することは認められていない。

このように日本の内閣総理大臣の内閣の運営に関する権限や行政各部に対する権限が弱い背景について、閣議の全員一致制に着目して考察を行うが、とりわけ、美濃部達吉の学説に注目し、明治憲法下における閣議の全員一致制は、国务各大臣の単独補弼制に由来するものではなく、むしろ、各省大臣こそが「絶対の責任者」であるという観念に基づいて、その各省大臣が国务大臣を兼任することにより導かれたものであることを明らかにする。その上で、美濃部の説く内閣の「連帯責任」は、佐々木惣一用語を借りれば「一同責任」とでもいうべき、国务各大臣の責任の束を意味する特殊な観念であるとする。このような特殊な「連帯責任」の観念が、日本国憲法66条3項の連帯責任の解釈に持ち込まれ、内閣総理大臣の内閣の運営に関する権限を弱めている、と分析する。

本論文は、このような伝統的な理解を厳しく批判し、日本国憲法制定時においても、内閣は内閣総理大臣を中心とし国政全体の観点から議論を行う一体的な機関であるとの理解が示唆されていた点を指摘する。と同時に、イギリスやドイツとの比較からも、内閣総理大臣に対して、内閣の運営や行政各部との関係において主導的な地位や権限が認められるべきであることを説く。

こうした第1編での総論的考察に基づいて、第2編では、いわば各論的検討として、内閣及び内閣総理大臣と行政各部との関係について、とくに行政組織編制権（第1章）、及び公務員の人事権（第2章）を取り上げ、分析を行う。

まず、行政組織編制権については、日本では行政組織法定主義に基づいて国会が有するとされている。しかし、比較法的には、イギリス・ドイツ・フランスでは政府に行政組織編制権があると解されており、行政組織法定主義を採用するアメリカ合衆国ですら、組織改編の場面では、大統領が主導的役割を果たしていることを指摘する。そして、日本において行政組織法定主義の憲法上の根拠とされる41条、66条1項、74条、並びに73条4号及び6号について批判的な検討を加えた後、内閣は憲法65条に基づき行政組織編制権を有すると解すべきであり、行政組織の編成は国会と内閣の共管事

項であると結論付ける。

次に、公務員の人事については、これまで、国家行政組織法55条1項により、各省大臣が個別の人事権を有すると理解されてきたが、本論文は、憲法解釈論として、行政各部の職員の人事権は、行政各部に対する総合調整権能の1つとして、憲法65条の「行政権」に含まれ、さらに、憲法73条4号の「官吏に関する事務の掌理」にも含まれる、と主張する。この解釈によれば、国家行政組織法55条1項の合憲性が問題となりうるが、著者は、内閣が人事権の行使について各省大臣を常に指揮監督できるとする限り違憲とはならないと結論付ける。なお、人事権が内閣の政策形成や実現に密接に関係することから、国家公務員制度改革に関連して、幹部職員や管理職員の任用に対する内閣の関与を強化する方向で、積極的な政策提言をも行っている。

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、内閣総理大臣が、国民、国会そして行政各部へと連なる民主的正統性の連鎖において「扇の要」としての地位を占めるという理解に基づいて、内閣総理大臣の権限、内閣の運営の在り方及び内閣と行政各部の関係について本格的な考察を加え、内閣機能の強化と内閣総理大臣の主導性の確保の観点から一貫した憲法解釈論を構築するものであり、当該分野における卓越した水準の業績であると評価し得る。

第一に、本論文は、議院内閣制の母国であるイギリス及びわが国の公法学に強い影響を及ぼしてきたドイツを対象とし、首相・宰相の地位及び権限、とりわけ閣議主宰権、行政組織編制権及び人事権等について、不文法や慣行を含めて丁寧に調査・分析を行い、内閣及び首相・宰相に関する両国の実質的意味での憲法を明らかにするとともに、首相・宰相の補助機構の在り方等について考察の対象を広げ、首相・宰相による法的権限の行使を可能とする組織的・人的条件についても解明している。こうした点については、これまでわが国の憲法学において研究の蓄積が十分でないところであり、比較憲法研究の観点から、高く評価されるべきものである。

第二に、本論文は、このような比較憲法研究を基礎として、わが国の内閣総理大臣の地位及び権限を丹念に分析し、国务大臣の任免権等、内閣の組織編制において内閣総理大臣の優位が認められるものの、内閣の運営や行政各部に対する権限については脆弱であり、その強化が必要であることを説得的に論じ、そのために一貫した形で憲法解釈論を展開している点において、極めて重要な意義が認められる。

とりわけ、内閣総理大臣の主導性を阻害し、内閣による統一的な政策形成を妨げる要因として、閣議の議決方式に着目し、憲法解釈学的考察を加えている点が高く評価される。わが国の憲法学の通説は、閣議における全員一致制を憲法66条3項に定められる内閣の連帯責任に基づくものであると解しているが、本論文は、美濃部達吉をはじめとする憲法学説史の綿密な検討を通じて、このような解釈が各省大臣を行政権行使の最高責任者と位置付ける考え方に基づくものであることを鮮やかに描き出すとともに、イギリスとの比較憲法的考察に基づいて、通説による連帯責任の理解がわが国に特殊なものであることを明らかにしている。このような歴史的及び比較法的手法を駆使した緻密な論理展開が、本論文による通説批判の説得力を高めている。

第三に、本論文は、総論的な議論に止まることなく、わが国における内閣と行政各部の関係に関する各論的な検討を行い、とりわけ、内閣の基本政策の機動的な実施を確保するために、憲法上、行政組織編制権を国会と内閣の共管事項と解すべきであると主張する点が注目に値する。わが国の憲法学説及び実務においては、いわ

ゆる行政組織法定主義が広く受け入れられているところであるが、本論文は、このようなわが国の解釈・運用が比較憲法上例外的であることを示すとともに、通説の論拠を丁寧に検討し、その問題点を明らかにするものであり、行政組織の編制に関する憲法解釈論の深化に大きな貢献を果たすものと評価することができる。

さらに、第四に、本論文においては、内閣及び内閣総理大臣の補佐機構の充実や、国家公務員法の改正に関連して公務員人事の在り方について積極的な提言が行われており、憲法典の解釈のみならず、憲法附属法の在り方をも射程に入れた広い視野から議論が展開されている点について、高く評価することができる。

もっとも、本論文においては、内閣総理大臣と与党との関係について詳細な分析が行われているわけではなく、現実の政治過程において内閣総理大臣がどのようにすればその主導性を発揮することが可能となるかという論点に対する考えが必ずしも明確にされていない憾みがある。また、内閣の機能強化を図る際には、権力の抑制と均衡の観点から、司法審査をはじめとする内閣の権限行使に対する統制の在り方についても考察する必要があるが、この点について具体的な検討が行われているわけでもない。しかし、前者については、本論文が行政権の在り方に関する憲法論に主軸を置いたことによるものであって、その理論的価値を減ずるものではなく、また後者についても、統治機構全体を考察する中で今後検討が深められていくことが十分に期待される。

以上の理由により、本論文は、わが国における内閣及び内閣総理大臣に関する憲法解釈論の理論的水準を高める優れた業績であり、博士（法学）の学位を授与するに相応しいものと認められる。また、平成26年12月15日に調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。